PREFEITURA DO NATAL

MENSAGEM Nº. 080/2024

A Sua Excelência o Senhor

Eriko Samuel Xavier de Oliveira

Presidente da Câmara Municipal de Natal

Em 22 de abril de 2024.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1.º do art. 43 da Lei Orgânica do Município de Natal, decidi vetar integralmente o **Projeto de Lei n.º 713/2021,** de autoria do Vereador Aroldo Alves, aprovado em sessão plenária realizada no dia 20 de março de 2024 e recebido pelo Gabinete Civil desta Municipalidade na data de 02 de abril de 2024, que *"Dispõe sobre a criação do 'Certificado de Impacto Social', a ser concedido para iniciativas socialmente responsáveis do município, cria o programa de fomento destinado ao fortalecimento de associações, cooperativas e microempreendedores que desenvolvem atividades de impacto social, e dá outras providências"***,** inconstitucionalidades de cunho formal e material, afrontando os arts. 2º e 61, § 1º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX , e 39, § 1º, todos da Lei Orgânica do Município, na forma das **RAZÕES DE VETO INTEGRAL**, adiante explicitadas.

RAZÕES DE VETO

Como se vê, a partir do exame do teor do Projeto de Lei em questão, pretende o Poder Legislativo Municipal autorizar o Executivo Municipal a instituir o Programa de Fomento às Iniciativas de Impacto Social, para apoiar financeiramente projetos e atividades de impacto social.

Para tanto, traça os objetivos do programa, prevê os requisitos para que as associações, cooperativas e microempreendedores possam requerer a participação nele, cria comissão de Avaliação e Seleção, determinando sua composição e, ainda, que 5% da dotação destinada ao programa será utilizada para pagamento dos membros desta.

Quanto à instituição, no âmbito do Município de Natal, da mencionada semana, bem como seus objetivos, finalidades e forma de desenvolvimento (arts. 1º a 5º), não vislumbro óbice de cunho jurídico capaz de impedir a sua sanção, especialmente considerando-se que a criação de programas que busquem resguardar interesse da saúde local não se afigura como assunto reservado à iniciativa privativa do Prefeito Municipal, de forma que não há afronta à divisão constitucional de poderes.

Conquanto se reconheça louvável o propósito legislativo, a presente proposição não merece prosperar em razão das inconstitucionalidades que a maculam.

O primeiro ponto a ser destacado é que o Poder Legislativo Municipal busca editar lei com o objetivo de impor atuação administrativa em determinado sentido, o que representa patente ingerência, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), **violando o princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República**.

Efetivamente, compete ao Executivo a função de administrar, a qual se institui por meio de atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público, cabendo ao Poder Legislativo primordialmente a função de editar leis, isto é, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei, afronta direta ao **princípio fundamental da separação dos poderes**, garantido no art. 2.º da Constituição

da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal)[1], senão vejamos as respectivas redações:

> ***Constituição Federal:***
>
> *"Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*
>
> ***LOM**:*
>
> *"Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Por outro lado, além da inconstitucionalidade material acima apontada, percebe-se que o Projeto de Lei em comento, ao estabelecer objetivos a serem implementados diretamente pelo Executivo Municipal, acaba por incorrer em **inconstitucionalidade de cunho formal, sob a ótica da competência para deflagrar o processo legislativo** em relação a determinadas matérias, interferindo na organização administrativa, que é de competência exclusiva da Administração.

Ora, a matéria em análise impõe ao Município a obrigação de implantar um programa de certificação com vistas ao fomento de iniciativas de impacto social, cuja organização, implementação e operação serão realizadas pelo poder executivo, com expressa previsão de criação de despesa para o município, seja pela previsão de pagamento aos membros da Comissão de Avaliação e Seleção, assessorias técnicas, divulgação, pesquisa e acompanhamento e demais despesas decorrentes de sua execução (art. 4º), seja através da instituição de subsídio em favor das entidades beneficiadas (art. 5º).

Tal situação usurpa a competência do Executivo de deliberar a propósito da conveniência e oportunidade do serviço público, determinando, ainda que parcialmente, o modo de execução da lei e estabelecendo ainda o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a regulamentação da presente lei.

Neste sentido, o legislador municipal, no art. 28 deste projeto de lei, ao determinar a obrigatoriedade do Poder Executivo Municipal regulamentar a lei no prazo de 120 dias, configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e

---

[1] CF: "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:"

caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública, incidindo em inconstitucionalidade de caráter material.

É que, ao imiscuir-se, de forma indevida, em esfera que é própria da atividade do administrador público (chamada reserva de administração), ocorre a violação ao princípio da separação de poderes, o qual, na ordem constitucional vigente, exsurge como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4.º, inciso III, da Constituição da República.

Nesses termos, pode-se dizer que há, no presente Projeto de Lei afronta direta ao princípio fundamental da separação dos poderes, garantido no art. 2.º da Constituição da República c/c art. 16 da Lei Orgânica do Município – LOM em decorrência do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da Constituição Federal)[2], senão vejamos as respectivas redações:

> ***Constituição Federal:***
>
> *"Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*
>
> ***LOM**:*
>
> *"Art. 16. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.*

Além disso, de maneira inegável, a proposição invade a esfera da estrutura administrativa local, pois seriam necessários estrutura, quadro de pessoal e contratação de novos serviços com expertise próprios do Poder Executivo, razão pela qual não pode o Poder Legislativo imiscuir-se em tais questões.

E nesse sentido, especifica a Carta da República em seu art. 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", tem-se o seguinte:

> *"Art. 61. (...)*
>
> *§ 1.º São de **iniciativa privativa do Presidente da República** as leis que:*
>
> *(...)*
>
> *II – disponham sobre:*
>
> *(...)*

[2] CF: "Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:"

> *b)* ***organização administrativa*** *e judiciária, matéria tributária e* ***orçamentária****, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;"*
>
> (grifos acrescidos)

Tal disposição constitucional caracteriza-se como sendo de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, o que inclui os próprios Municípios também por força do princípio da simetria (art. 29, *caput*, da CF). Assim, no Município de Natal, a indicação das competências privativas do Chefe do Executivo Municipal para legislar encontra fundamento de validade nos arts. 21, incisos IX e X, e 39, § 1.º, ambos da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

> *"Art. 21. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no Art. 22, Inciso III, legislar sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:*
>
> *(...)*
>
> *IX –* ***criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da administração direta e indireta do Município, correspondendo autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades economia mista;***
>
> *(...)*
>
> *Art. 39 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e a três por cento do eleitorado registrado na ultima eleição.*
>
> *§ 1º.* ***É de competência privada do Prefeito a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre as matérias constantes dos incisos*** *I, II, III, VI, VIII,* ***IX*** *e X, do* ***artigo 21, desta lei****."*

Em casos análogos, o entendimento dos tribunais pátrios coaduna-se com o aqui defendido. Vejamos os seguintes arestos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que "autoriza a implantação do serviço 'Disque-Denúncia' e dá outras providências" – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF – **criação de serviço na estrutura da Administração Pública – matéria reservada à Administração -**

cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos, como é o caso dos chamados "disque-denúncia" – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais – art. 1º, parágrafo único, **ademais, que cria obrigação específica para o Poder Executivo, determinando a forma de execução do serviço – ingerência sobre atos administrativos –** ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.357/23, de Catanduva (TJ-SP - ADI: 20425220820238260000 São Paulo, Relator: Vico Mañas, Data de Julgamento: 09/08/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/08/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.887, de 08 de setembro de 2.016, do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação do serviço 'Disque-Denúncia de agressões ao meio ambiente' - Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada – **Inconstitucionalidade por afronta ao art. 25 da Carta Estadual não configurada – Violação, entretanto, aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual – Lei de iniciativa parlamentar que invadiu a competência legislativa do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes e, bem assim, a esfera da gestão administrativa – Ação procedente.** (TJSP – ADI 2030819-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 23/06/2017)

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. **Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). Violação do princípio da separação dos poderes. (...)**
1. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais.**

> **Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** Precedentes.
> (ADI 4052, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/07/2022, PROCESSO ELETRÔNICO Dje-137 DIVULG 11-07-2022 PUBLIC 12-07-2022) (Grifos acrescidos)
>
> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.
> (...)
> 3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. **Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.**
> 4. Procedência em parte do pedido **para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias",** contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.
> (STF - ADI: 4727 DF, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 23/02/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023) (grifos acrescidos)

Desse modo, não há outra conclusão possível senão a de que o presente Projeto de Lei contém, de fato, vícios insanáveis de inconstitucionalidade, porquanto violador do regime de separação e independência dos poderes (ao qual obrigatoriamente se acham vinculados, também, os Municípios), assim como por ter afrontado as regras atributivas de competência do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da sua Administração.

Diante de todo o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, **VETO INTEGRALMENTE** o **Projeto de Lei n.º 713/2021,** por estar eivado de inconstitucionalidades

de cunho formal e material, afrontando os arts. 2.º, 60, § 4.º, inciso III, 61, § 1.º, inciso II, alínea "b", todos da Constituição da República c/c arts. 16, 21, inciso IX e X, e 39, § 1.º, todos da Lei Orgânica do Município.

Atenciosamente,

ÁLVARO COSTA DIAS

Prefeito